

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

M. POIARESA MADURA

przedstawiona w dniu 1 kwietnia 2004 r.¹

1. W niniejszej skardze Królestwo Hiszpanii wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2002/935/WE z dnia 14 maja 2002 r. dotyczącej pomocy na rzecz Grupo de Empresas Álvarez². Zgodnie z tą decyzją skierowaną do Hiszpanii za niezgodną ze wspólnym rynkiem uznano pomoc polegającą na uporczywym niepłaceniu przez Grupo de Empresas Álvarez SA (zwaną dalej „GEA”) i jej spółkę zależną Vidrios Automáticos del Norte SA (zwaną dalej „Vanosa”) podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, po złożeniu oświadczeń o zaprzestaniu płacenia długów przez GEA w dniu 19 listopada 1997 r. i przez Vanosa w dniu 14 listopada 1997 r., pomiędzy odpowiednio tymi datami a styczniem 2001 r.

2. Warto pokrótce przypomnieć kontekst tej sprawy. To przypomnienie wydaje się tym bardziej konieczne, że wniesiona do Trybunału skarga wszczynająca postępowanie w sprawie nie zawiera jasnego sformułowania zarzutów nieważności. Podobna niejasność legła u podstaw trudności proceduralnych, które należy usunąć przed przystąpieniem do jakiegokolwiek badania istoty sprawy.

I — Kontekst sprawy

A — Sytuacja przedsiębiorstw będących beneficjentami pomocy

3. GEA jest przedsiębiorstwem produkującym i sprzedającym porcelanowe i fajansowe naczynia. Było ono aż do 1991 r. jednym z głównych producentów naczyń w Hiszpanii. Spółka zależna tego przedsiębiorstwa, Vanosa, której GEA jest właścicielem w 100 %, działała w sektorze opakowań szklanych. Począwszy od 1992 r. sektor, w którym działały te przedsiębiorstwa, znalazł się w poważnych trudnościach. Sytuację pogorszył kryzys gospodarczy w regionie Galicji, w którym zlokalizowana jest grupa wymienionych przedsiębiorstw.

4. Trudności te uzasadniły udzielenie GEA przez hiszpańskie władze publiczne w okresie między rokiem 1992 a 1996 różnego rodzaju wsparcia finansowego w formie gwarancji i bezpośredniej subwencji. Mimo że pomoc ta została uznana za niezgodną z prawem z powodu braku jej

¹ — Język oryginału: portugalski.

² — Dz.U. L 329, str. 1 (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).

wcześniejszej notyfikacji, Komisja uznała w swojej pierwszej decyzji 98/364/WE z dnia 15 lipca 1997 r.³, że pomoc ta jest zgodna z wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa na rzecz wspomagania i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności i dlatego jest ona zgodna ze wspólnym rynkiem. Komisja jednak obwarowała to oświadczenie dwoma warunkami. Z jednej strony władze hiszpańskie powinny powstrzymać się od udzielania w przyszłości wszelkiej nowej pomocy oraz w pełni zastosować zatwierdzony plan restrukturyzacji. Z drugiej strony władze te powinny przedstawiać co pół roku Komisji sprawozdanie z wykonania tego planu oraz sytuacji gospodarczej GEA.

w dniu 6 listopada 1998 r. przewidywało częściowe umorzenie długu zaciągniętego przez to przedsiębiorstwo, jak również odroczenie i rozłożenie spłaty pozostałego zadłużenia na długi okres. Z analizy powyższego wydaje się wynikać, że Komisja, badając sprawozdanie, nie odnotowała w nim żadnego naruszenia warunków zezwolenia na udzielenie pomocy. Jedynie wnioski o stwierdzenie naruszenia reguł konkurencji złożone przez konkurentów sprawiły, że Komisja wszczęła nowe postępowanie na podstawie art. 88 ust. 2 WE. Podstawą tych wniosków było postępowanie władz hiszpańskich, polegające na zaniechaniu poboru znacznych kwot podatków i składek na ubezpieczenie społeczne od tych przedsiębiorstw.

5. Komisja otrzymała drugie sprawozdanie ze stosowania planu restrukturyzacji w dniu 21 maja 1999 r. Komisja dowiedziała się z tego sprawozdania o zaprzestaniu płacenia długów ogłoszonym w 1997 r. przez Juzgado de Primera Instancia de Vigo (Hiszpania) na wniosek tych przedsiębiorstw oraz o porozumieniach zawartych zgodnie z ustawodawstwem krajowym w 1998 r. z Agencia Estatal de Administración Tributaria (urząd państwowej administracji podatkowej) oraz z Tesorería General de la Seguridad Social (powszechny zakład ubezpieczeń społecznych) (zwanym dalej „porozumieniami”). Porozumienia zawarte przez urząd administracji podatkowej w dniu 14 kwietnia 1998 r. w odniesieniu do każdego z dwóch przedsiębiorstw dotyczyły z jednej strony częściowego umorzenia zaległości podatkowych obu przedsiębiorstw, a z drugiej strony, odroczenia i rozłożenia spłaty pozostałego zadłużenia na długi okres. Indywidualne porozumienie zawarte przez Vanosa z zakładem ubezpieczeń społecznych

B — Zaskarżona decyzja

6. Zaskarżona decyzja, przyjęta w wyniku wszczętego przez Komisję postępowania, określa zasadniczo, że pomiędzy datami oświadczeń o zaprzestaniu płacenia długów dotyczącymi GEA i Vanosa w styczniu 2001 r. te dwa przedsiębiorstwa uporczywie uchybiały swoim zobowiązaniom podatkowym oraz zobowiązaniom z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Decyzja ta stwierdza, zgodnie z decyzją Komisji 1999/509/WE z dnia 14 października 1998 r. dotyczącą pomocy udzielonej przez Hiszpanię przedsiębiorstwom grupy Magefesa i ich następcom prawnym⁴, potwierdzoną przez Trybunał w wyroku z dnia 12 października 2000 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji⁵, że uporczywie i systematycznie niepłacenie składek na ubezpieczenie społeczne oraz znacznych

3 — Dz.U. 1998, L 164, str. 30.

4 — Dz.U. 1999, L 198, str. 15.

5 — C-480/98, Rec. str. I-8717.

kwot podatków, będące skutkiem oświadczeń o zaprzestaniu płacenia długów i zawarcia porozumień, stanowią transfer środków publicznych na rzecz GEA i Vanosa. Komisja w zaskarżonej decyzji wyjaśnia, że korzyści osiągnięte w ten sposób przez te przedsiębiorstwa w stosunku do ich konkurentów w wewnątrzspółnotowej wymianie handlowej są skutkiem bezczynności władz hiszpańskich, które nie podjęły niezbędnych środków w celu zapewnienia wypełnienia przez te przedsiębiorstwa ich zobowiązań. Skutkiem tego było znaczne zwiększenie długów zaciągniętych przez wymienione przedsiębiorstwa, co wykazuje, że państwo to nie działało w okolicznościach tego przypadku jak prywatny wierzyciel działający z należytą starannością.

7. W tych okolicznościach Komisja uważa, że odstąpienie przez władze hiszpańskie od dochodzenia zapłaty podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, które należne były od GEA i Vanosa, stanowi pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Ponadto Komisja uważa, że pomoc ta nie może korzystać z żadnego z odstępstw przewidzianych w art. 87 ust. 2 i 3 WE. Komisja uznaje zatem omawianą pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem i żąda od Królestwa Hiszpanii przyjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu uzyskania zwrotu pomocy od jej beneficjenta.

II — W przedmiocie dopuszczalności powołanych zarzutów

8. W ramach wymiany stanowisk strony zgadzają się uznać, że zarzuty zawarte

w skardze są oparte na naruszeniu art. 87 ust. 1 WE. W argumentacji skarżącej można wyróżnić trzy zarzuty nieważności. Naruszenie Traktatu WE ma polegać, po pierwsze, na błędzie w wyborze i w wykładni mających zastosowanie ram prawnych, po drugie, na błędzie w ustaleniach faktycznych będących podstawą zaskarżonej decyzji, i na koniec, na dokonaniu błędnej kwalifikacji prawnej istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych.

9. Istnieje tymczasem wątpliwość co do dopuszczalności innego zarzutu powołanego w trakcie postępowania. Skarżąca żąda w swojej replice stwierdzenia nieważności części zaskarżonej decyzji z powodu nieokreślenia okresu, w którym udzielana była pomoc państwa. Komisja zauważa w tym wniosku nowy zarzut. Wnioskuje ona zatem o jego odrzucenie na podstawie art. 42 § 2 regulaminu Trybunału, który zabrania przedstawiania nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że ich podstawą są okoliczności prawne i faktyczne ujawnione dopiero w jego toku.

10. Przypomnieć należy, że Trybunał przyjął za regułę odrzucanie jakichkolwiek zarzutów przedstawionych po raz pierwszy w replice. Zdarza mu się oczywiście przyjąć nowy zarzut przedstawiony na tym etapie, ale tylko wówczas gdy zaistnieje jedna z następujących sytuacji wyjątkowych: okaże się, po pierwsze,

że dany zarzut jest faktycznie uzupełnieniem zarzutu już przedstawionego, wyraźnie lub w sposób dorozumiany, w skardze wszczynającej postępowanie w sprawie⁶, lub okaże się, że zarzut dotyczy bezwzględnych przeszkód procesowych i powinien być zostać podniesiony z urzędu⁷, lub też gdy się okaże, że podstawą zarzutu jest nowa okoliczność ujawniona w toku postępowania⁸.

11. W niniejszym przypadku nie wydaje mi się wątpliwe, że zarzut przedstawiony z opóźnieniem jest niedopuszczalny. Czego dotyczą wnioski przedstawione przez rząd hiszpański w jego replice? Jest to krytyka sposobu, w jaki Komisja ustaliła okres trwania pomocy. Zarzut, w przedstawionym przez skarżącą brzmieniu, jest dwuznaczny. Pozornie prosty, zawiera dwie całkiem rozłączne części.

12. Z jednej strony, skarżąca powołuje się na mało przejrzyste określenie okresu trwania pomocy w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Decyzja ta byłaby niezgodna z prawem ze względów formalnych, na podstawie braku uzasadnienia. W tym brzmieniu zarzut dotyczy podstawy prawnej odrębnej od tej, z którą powiązane są zarzuty przedstawione w skardze. Wszystkie te zarzuty odnoszą się do zgodności z prawem treści decyzji. Późne przedstawienie zarzutu dotyczącego nowej

podstawy, pozostającego bez związku z zarzutami przedstawionymi w skardze wszczynającej postępowanie w sprawie, można swobodnie uznać — moim zdaniem — za nowy zarzut, który powinien zostać uznany za niedopuszczalny. Jeśli jednak Trybunał miałby postępować zgodnie z częścią swojego orzecznictwa i przyjąć, że taki zarzut dotyczy bezwzględnych przeszkód procesowych i powinien zostać podniesiony z urzędu przez sąd wspólnotowy⁹, wystarczyłoby stwierdzić, że Komisja wypełniła swój obowiązek uzasadnienia, wskazując wyraźnie w pkt 41–55 uzasadnienia zaskarżonej decyzji czas trwania pomocy oraz tok rozumowania, który doprowadził Komisję do tego określenia czasu trwania¹⁰. Nawet przyjmując, że zarzut braku uzasadnienia byłby dopuszczalny, jest on jednak bezzasadny.

13. Z drugiej strony, skarżąca jednoznacznie podważa czas trwania spornej pomocy. Dokładniej, zarzuca ona Komisji ustalenie jako punktu początkowego pomocy daty postępowania dotyczących zaprzestania płace-

6 — Wyrok z dnia 30 września 1982 r. w sprawie 108/81 Amylum przeciwko Radzie, Rec. str. 3107, pkt 25.

7 — Wyrok z dnia 20 lutego 1997 r. w sprawie C-166/95 P Komisja przeciwko Daffix, Rec. str. I-983, pkt 24.

8 — Wyrok z dnia 15 października 2002 r. w sprawach połączonych C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-8375, pkt 369–379.

9 — O ile kwalifikacja obowiązku uzasadnienia jako zarzutu dotyczącego bezwzględnych przeszkód procesowych wydaje się być utrwalona w orzecznictwie, istnieje jeszcze niepewność dotycząca konsekwencji proceduralnych, które należy z tego wyciągnąć. Raz Trybunał stwierdził, że „może badać z urzędu naruszenie istotnych wymogów formalnych”, do których należy obowiązek uzasadnienia (zob. na przykład wyrok z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-304/89 Oliveira przeciwko Komisji, Rec. str. I-2283, pkt 18), to znowu stwierdził, że chodzi o obowiązek, którym jest związany (zob. w szczególności wyrok z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie C-457/00 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-6931, pkt 102). Z mojego punktu widzenia podnoszenie z urzędu zarzutu dotyczącego bezwzględnych przeszkód procesowych jest uprawnieniem, a nie zaś zobowiązaniem prawnym. Jest „obowiązkiem” tylko w ogólnym znaczeniu, gdy sąd wspólnotowy ma za zadanie zapewnienie skutecznej ochrony sądowej, a zatem może interweniować tylko wtedy, kiedy naruszenie danego zobowiązania wydaje się oczywiste.

10 — Komisja precyzuje wyraźnie w tych punktach zaskarżonej decyzji czas trwania pomocy i swoją wolę zaskarżenia bezczynności władz publicznych wobec długów zaciągniętych przez te przedsiębiorstwa w następstwie zaprzestania placenia długów.

nia długów, podczas gdy te postępowania i porozumienia są częścią odstąpienia, dozwolonego przez Komisję w jej pierwszej decyzji 98/364 z 1997 r. W tym zarzucie Komisja dostrzega prosty problem kwantyfikacji poszczególnych elementów pomocy, która należy do następnego etapu wykonania zaskarżonej decyzji. Jednakże wydaje mi się bardziej zasadne przyjąć, że określenie momentu przyznania korzyści i czasu trwania tych korzyści jest bezpośrednio związane z kwantyfikacją pomocy. Zarzut ten więc, tak samo jak zarzuty skargi, dotyczy naruszenia art. 87 ust. 1 WE. Nie wynika jednak z tego, że jest on dopuszczalny.

14. Należałoby niewątpliwie zadać pytanie o zasadność tego zarzutu, jeśli można by było stwierdzić jego dopuszczalność. Trzeba by było powiedzieć, że określenie momentu otrzymania pomocy może podlegać zmianie. Zasadniczo pomoc może zostać ustanowiona tylko w momencie przyznania spornych korzyści. Ale może to się stać w inny sposób, gdy te ostatnie zostały przyznane z naruszeniem decyzji dotyczącej pomocy, na którą zezwolenia udzieliła Komisja. W tym wypadku zgodność z prawem dozwolonych środków jest w rzeczywistości ściśle związana z przestrzeganiem warunków ustalonych przez Komisję dla danego państwa. Ponieważ może zostać stwierdzone, że państwo nie wypełniło ciążących na nim zobowiązań i warunków, można zaryzykować stwierdzenie, że kwalifikacja pomocy rozciągnięta się nie tylko na nieprzewidziane korzyści (w niniejszym przypadku na odstąpienia będące skutkiem zawarcia porozumień), ale także na środki, które w chwili ich badania nie budziły zastrzeżeń w świetle postanowień Traktatu (w niniejszym przypadku na odstąpienia będące następstwem postępowania dotyczących zaprzestania płace-

nia długów i następujące po nich porozumienia)¹¹.

15. Pozostaje faktem, że taki wysiłek jest bezużyteczny w tej sprawie. W rzeczywistości ten zarzut, mimo twierdzeń skarżącej, nie jest prostym argumentem na poparcie zarzutów skargi. Stanowi on rzeczywisty zarzut, który opiera się na rozważaniach oraz okolicznościach faktycznych i prawnych innych od tych, które zostały przedstawione na poparcie skargi. Chociaż nie jest on bez związku z podstawą stwierdzenia nieważności powołaną w skardze, to jednak zarzut tak rozumiany jest wyraźnie różny od zarzutów w niej przytoczonych. Tak więc przyczynia się do rozszerzenia zakresu przedmiotu sporu, w chwili kiedy ten jest już ustalony i nie może już z zasady się zmieniać. Orzecznictwo Trybunału w podobnym przypadku stanowi kategorycznie, że powoływanie się przez skarżącą na taki zarzut jest wskutek upływu terminu wykluczone¹².

16. Należy dodać, że w niniejszym przypadku wyjątek przewidziany w regulaminie nie może mieć zastosowania. Jakakolwiek byłaby podstawa, do której się on odnosi, nie można uznać, że ten zarzut opiera się na danych, które zostały ujawnione w trakcie postępowania. Nie ma de facto żadnej przeszkody, żeby rzekoma niezgodność z prawem mogła być zostać podniesiona od momentu wydania zaskarżonej decyzji.

11 — Zobacz podobnie: J.-P. Keppenne, *Guide des aides d'Etat en droit communautaire*, Bruylant, Bruksela, 1999, str. 94.

12 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 1 kwietnia 1982 r. w sprawie 11/81 Dürbeck przeciwko Komisji, Rec. str. 1251, pkt 13, i wyrok z dnia 6 grudnia 1984 r. w sprawie 59/83 Biovillac przeciwko EWG, Rec. str. 4057, pkt 24.

17. Z powyższych rozważań wynika, że zarzut oparty na nieokreśleniu czasu trwania pomocy, w obu swoich częściach, powinien zostać uznany za niedopuszczalny.

III — W przedmiocie naruszenia art. 87 ust. 1 WE oraz uznania za pomoc państwa

18. Na poparcie żądania stwierdzenia nieważności skarżąca podnosi trzy zarzuty. W pierwszym z nich kwestionuje ramy i kryteria prawne stosowane wobec środków pomocy dla przedsiębiorstw przeżywających trudności. Wynikałoby z tego, że pomoc państwa jest częścią składową wszelkich postępowań dotyczących zaprzestania płacenia długów. Przyjmując takie założenie, skarżąca w drugim zarzucie odrzuca fakt, że władze hiszpańskie pozostawały bezczynne w okresie niepłacenia podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. W trzecim zarzucie skarżąca sprzeciwia się ocenie działania tych władz dokonanej przez Komisję.

19. Pierwszy z tych zarzutów jest równoznaczny z zakwestionowaniem adekwatności kryterium tzw. wierzyciela prywatnego w analizie traktowania przedsiębiorstw przeżywających trudności. Natomiast dwa pozostałe zarzuty opierają się na błędach podobno popełnionych podczas zastosowania tego kryterium w niniejszym przypadku.

A — *Naruszenie prawa: adekwatność kryterium wierzyciela prywatnego w definicji pojęcia pomocy państwa*

20. Skarżąca uznaje przede wszystkim, że zaskarżone postępowanie władz jest skutkiem zwykłego stosowania krajowego prawodawstwa upadłościowego. Jakikolwiek inne przedsiębiorstwo znajdujące się w takiej samej sytuacji mogłoby stać się przedmiotem takich samych postępowań. Skarżąca sugeruje, że ramy analizy przyjęte przez Komisję w zaskarżonej decyzji podważają przepisy o charakterze ogólnym, a nie specyficzne środki, jak wymaga tego prawo wspólnotowe dotyczące pomocy państwa. Wszelkie postępowania w celu przeciwdziałania upadłości wszczynane przez Państwa Członkowskie byłyby zatem zagrożone.

21. Prawdą jest, że Trybunał orzekł, że będąca rezultatem zastosowania nadzwyczajnej procedury administracyjnej ewentualna utrata przez państwo dochodów podatkowych ze względu na całkowity zakaz indywidualnego trybu egzekucji i wstrzymania naliczania odsetek od wszelkich długów danego przedsiębiorstwa nie może sama w sobie uzasadnić uznania takiej procedury za pomoc państwa. Powodem tego jest fakt, że „skutek taki jest swoistą cechą każdego systemu prawnego określającego ramy współzależności pomiędzy niewypłacalnym przedsiębiorstwem a ogółem jego wierzycieli,

bez możliwości automatycznego wyprowadzenia wniosku o istnieniu dodatkowego obciążenia finansowego spoczywającego pośrednio lub bezpośrednio na władzach publicznych, a polegającego na przyznaniu określonej korzyści danemu przedsiębiorstwu”¹³. Pozostaje faktem, że w szczególnych okolicznościach zachowanie państwa w ramach postępowania upadłościowego może stanowić pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE¹⁴. W ten sposób zostało orzeczone, zwłaszcza w odniesieniu do wierzycieli publicznych, aby nie żądać likwidacji przedsiębiorstw grupy Magefesa, które nie wypełniały swoich zobowiązań podatkowych aż do zaprzestania działalności¹⁵.

22. Jak zauważa Komisja, ramy prawne niniejszej sprawy wynikają wyraźnie z tego orzecznictwa Trybunału, a w szczególności ze sprawy „Magefesa”. Nigdzie w zaskarżonej decyzji Komisja nie wskazuje, że wniosek o ustanowieniu pomocy państwa może być wyciągnięty na podstawie postępowań wszczętych w celu przeciwdziałania upadłości czy zawartych porozumień ani nawet strat poniesionych w wyniku tego przez wierzycieli publicznych. Ani krajowe prawo

upadłościowe, ani postępowania w celu przeciwdziałania upadłości same w sobie nie są kwestionowane w tej decyzji. Nie jest w tym względzie podważane, że wierzyciele publiczni dysponowali różnymi środkami działania, aby zapewnić spełnianie zobowiązań przez dane przedsiębiorstwa, jak również uprawnieniami dyskrecyjnymi co do wyboru zastosowania tych środków. W świetle orzecznictwa Trybunału wystarczy to, aby wykazać, że mamy do czynienia ze środkami specyficznymi¹⁶. Pomoc wynika nie z ogólnych korzyści, ustanowionych przez ustawodawstwo krajowe, ale z korzyści *specyficznych o wybiórczym charakterze* wynikających z jego zastosowania, jak to miało miejsce w niniejszym przypadku¹⁷.

23. Aby ocenić postępowanie władz publicznych w przypadkach takich, jak omawiany, Trybunał umocnił metodologię wypróbo-

13 — Wyrok z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie C-200/97 Ecotrade, Rec. str. I-7907, pkt 36. Aby uzasadnić to twierdzenie, Trybunał powołuje się na wyrok z dnia 17 marca 1993 r. w sprawach połączonych C-72/91 i C-73/91 Sloman Neptun, Rec. str. I-887, pkt 21.

14 — Zobacz wyroki: z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-342/96 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-2459, z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie C-256/97 DM Transport, Rec. str. I-3913, i powołany w przypisie 5 wyrok z dnia 12 października 2000 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji.

15 — Powołany w przypisie 5 wyrok z dnia 12 października 2000 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji.

16 — Zobacz wyrok z dnia 26 września 1996 r. w sprawie C-241/94 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-4551, pkt 20 i 21, oraz ww. w przypisie 14 wyrok w sprawie DM Transport, pkt 30. Zobacz również: opinia rzecznika generalnego La Pergoli w sprawie C-342/96 Hiszpania przeciwko Komisji, powołanej w przypisie 14, pkt 8, jak również opinia rzecznika generalnego Jacobsa w tej sprawie, pkt 40, i opinia rzecznika generalnego Mischa w sprawie C-480/98 Hiszpania przeciwko Komisji, powołanej w przypisie 5, w której wyrok wydany został w dniu 12 października 2000 r., pkt 12–14.

17 — Odnotujemy, że Trybunałowi zdarza się pomieszać pojęcia specyficzności i wybiórczości (zob. na przykład wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-75/77 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-3671, pkt 26). Otóż należałoby zadać sobie pytanie, czy nie powinny być one rozróżniane. Specyficzność pozostaje bowiem w sprzeczności z ogólnością. Środek jest specyficzny, gdy ma zastosowanie do specjalnej kategorii przedsiębiorstw, bez możliwości uzasadnienia tego rozróżnienia charakterem i strukturą systemu obciążeń, w który się ten środek wpisuje (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie C-409/00 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-1487, pkt 52). Taki środek prowadzi do zastosowania specyficznego traktowania. Wybiórczość jest odrębnym warunkiem, który ma zastosowanie wobec innego etapu analizy (zob. pkt 24 i 25 niniejszej opinii). Wybiórczość pozostaje w sprzeczności nie z ogólnością, ale z równością traktowania i zakłada, że w ramach tej samej kategorii podmiotów gospodarczych niektóre z nich zostały wybrane do uprzywilejowanego traktowania. W tym znaczeniu może istnieć korzyść specyficzna, która nie ma wybiórczego charakteru.

waną przez Komisję, która polega na porównaniu postępowania władz publicznych z tym, jak zachowałyby się prywatny wierzyciel działający z należytą starannością w takich samych okolicznościach¹⁸. Należy zadać sobie pytanie, czy w porównywalnych okolicznościach wierzyciel prywatny zdecydowałby się na zawarcie takich samych porozumień, na takie same umorzenia i na taką samą postawę w zarządzaniu tymi porozumieniami. Jeśli te działania pozwoliłyby danemu przedsiębiorstwu na przezwyciężenie przejściowej trudności z pożytkiem dla wierzyciela, mogłyby one zostać dopuszczone. Ale jeśli ograniczają się one do chęci ratowania przedsiębiorstwa niezadowolonego do prowadzenia działalności i niedostosowanego do warunków rynkowych, będą one zakwestionowane, ponieważ są sprzeczne z logiką efektywności gospodarczej i dobrym funkcjonowaniem wspólnego rynku.

24. W zaskarżonej decyzji Komisja słusznie przypomina, że kryterium wierzyciela prywatnego nie powinno być mylone z bardziej rozpowszechnionym w orzecznictwie Trybunału kryterium inwestora prywatnego¹⁹. O ile inwestor zamierza osiągnąć zysk, podejmując działania wobec danych przedsiębiorstw, wierzyciel usiłuje uzyskać zapłaty należnych mu kwot od dłużnika mającego

kłopoty finansowe²⁰. Inwestor jest w stanie wybrać inwestycję, która wydaje mu się najbardziej rentowna. Teoretycznie kapitał, który jest on gotów zainwestować w przedsiębiorstwo, jest dostępny wszystkim podmiotom gospodarczym na rynku na tych samych warunkach. Wierzyciel jest w sytuacji odmiennej. Jest on już w uprzywilejowanej relacji z zadłużonym przedsiębiorstwem, któremu może być gotowy udzielić dodatkowych korzyści w formie umorzenia lub rozłożenia na raty spłaty długów. Zagrożony w tym przypadku kapitał nie jest dostępny „na rynku”. Nie jest on dostępny na tych samych warunkach innym podmiotom gospodarczym. Taki kapitał jest przyznawany przy uwzględnieniu jedynie interesu obu stron. Z tej różnicy w okolicznościach powinna, moim zdaniem, wynikać różnica w sposobie oceny porównania pomiędzy postępowaniem władz publicznych a postępowaniem prywatnych podmiotów gospodarczych. W przypadku inwestycji porównania dokonuje się „w normalnych warunkach rynkowych”. Jeśli kapitał jest przyznawany na warunkach dobrych dla inwestora, nawet na rzecz przedsiębiorstwa przeżywającego trudności, w taki sposób, że można oczekiwać rentowności finansowej w dłuższym lub krótszym okresie czasu, to nie można mówić o korzyści i konkurencji nie jest zakłócona. W przypadku relacji wierzyciel–dłużnik sytuacja jest odmienna. Można tu zastosować jedynie pojęcie „porównywalne warunki rynkowe”²¹. Chodzi o ocenę sytuacji zadłużonych przedsiębiorstw nie w stosunku do sytuacji ich konkurentów na rynku, ale w stosunku do sytuacji przedsiębiorstw mających takie same trudności. Należy więc zadać sobie pytanie nie tylko o to, czy istnieje korzyść gospodarcza,

18 — Powołany w przypisie 14 wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 46.

19 — Punkt 49 uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Odnośnie do kryterium inwestora prywatnego zob. w szczególności wyroki z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie C-305/89 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-1603, z dnia 14 września 1994 r. w sprawach połączonych od C-278/92 do C-280/92 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-4103, i z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie C-334/99 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-1139.

20 — Powołane w przypisie 14 wyroki: z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 46, oraz z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie DM Transport, pkt 24.

21 — Zobacz podobnie: opinia rzecznika generalnego Jacobsa w powołanej w przypisie 14 sprawie DM Transport, pkt 34.

ponieważ co do tego nie ma wątpliwości²², ale czy ta korzyść jest korzyścią „o wybiórczym charakterze”, w zakresie w jakim powodowałaby przyznanie preferencyjnego traktowania jednemu przedsiębiorstwu bez jakiegokolwiek uzasadnienia zgodnego z logiką efektywności gospodarczej²³. W tym wypadku decydującym kryterium nie jest to, czy korzyść gospodarcza istnieje, ale to, czy ta korzyść odpowiada bardziej korzystnemu traktowaniu niż to, które byłoby stosowane — w porównywalnych warunkach — przez wierzyciela prywatnego wobec przedsiębiorstwa będącego jego dłużnikiem.

25. W obu wypadkach można jedynie zaakceptować metodę porównawczą opartą na kryterium prywatnego podmiotu gospodarczego. Taka metoda jest zgodna z ogólnym celem traktatowym polegającym na unikaniu tworzenia dla pewnych interesów gospodarczych sztucznych korzyści i w ten sposób

stwarzania im uprzywilejowanej pozycji²⁴. Należy jednak wziąć pod uwagę różne warunki, w których ta metoda musi być stosowana. Gdy stosuje się ją w odniesieniu do inwestora, nie ma ona ani takiej samej funkcji, ani takiego samego znaczenia, jak wtedy gdy stosuje się ją wobec wierzyciela.

26. W niniejszym przypadku nie wydaje się, aby ramy prawne i metoda prawna zastosowane przez Komisję powinny podlegać jakiegokolwiek poważnej krytyce. Są one zgodne z rozróżnieniem i kryterium ujętym w orzecznictwie Trybunału. Jedyne pytanie, jakie się rzeczywiście nasuwa, brzmi: w jaki sposób to, co Komisja nazywa „doktryną Magefesa” ma mieć zastosowanie do konkretnych okoliczności niniejszego przypadku, biorąc pod uwagę postępowanie władz publicznych? Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że w zakresie oceny korzyści stanowiącej pomoc państwa szczególną wagę mają konkretne okoliczności danej sprawy²⁵.

22 — Jak Komisja mogła tego bronić przed Trybunałem, bazując jedynie na kryterium inwestora prywatnego, w tego rodzaju warunkach, uzyskanie takiego kapitału na rynku byłoby trudniejsze dla zadłużonego przedsiębiorstwa. Przy założeniu, że omawiane przedsiębiorstwo znalazłoby się w sytuacji konieczności ubiegania się na rynku kapitałowym o otrzymanie pożyczki o tej samej wartości, co korzyści wynikające dla niego z umorzenia lub rozłożenia na raty jego długów, jest oczywiste, że uzyskałoby ono mniej korzystne warunki (zob. argumentacja Komisji w ww. w przypisie 14 wyrokach z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, i w sprawie DM Transport, odpowiednio pkt 36 i 23). Wystarczy to, aby stwierdzić ustanowienie korzyści (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego La Pergoli w powołanej w przypisie 14 sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, w której wydany został wyrok w dniu 29 kwietnia 1999 r., pkt 11). Nie wystarczy to natomiast Trybunałowi, żeby uznać istnienie pomocy państwa (ww. w przypisie 14 wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 47–49).

23 — Kryterium wierzyciela prywatnego pokazuje, że w pewnych wypadkach, w normalnych warunkach rynkowych, można ustanowić na rzecz przedsiębiorstwa korzyść względem jego konkurentów, która nie ma wybiórczego charakteru, ponieważ mogła ona zostać przyznana każdemu innemu podmiotowi gospodarczemu znajdującemu się w takiej samej sytuacji.

27. Nasuwa się pierwszy wniosek. Nie można wykazać naruszenia prawa. Zarzut pierwszy jest więc bezzasadny.

24 — Niezaprzeczalnie państwowe środki o wybiórczym charakterze narazają Wspólnotę na duże ryzyko: jest to ryzyko „nadużycia” systemu politycznego, polegającego na przyznaniu ograniczonej grupie korzyści, której koszt będzie obciążał innych członków społeczności, podczas gdy ci ostatni nie mają bezpośredniego wpływu na podjęcie decyzji o przyznaniu korzyści.

25 — Zobacz powołany w przypisie 13 wyrok w sprawie Ecotrade, pkt 37, oraz powołany w przypisie 5 wyrok z dnia 12 października 2000 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 19–21.

B — *Błąd w stosowaniu kryterium prywatnego wierzyciela działającego z należytą starannością*

28. Błąd miałby, po pierwsze, być następstwem częściowego uwzględnienia istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych. Po drugie, miałby on wynikać z błędnej kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych, które zostały podane do wiadomości Komisji.

1) Błąd w ustaleniach faktycznych

29. Ażeby dowiedzieć się, czy władze hiszpańskie w niniejszej sprawie postępowały jak wierzyciele działający z należytą starannością, należy zapoznać się z działaniami, które rzeczywiście zostały przez nie podjęte. Otóż rząd hiszpański uważa, że zaskarżona decyzja niedokładnie wyjaśnia istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, o których wiedziała Komisja. Rząd konkluduje, że ta decyzja została wydana na podstawie innych okoliczności, niż to utrzymuje Komisja.

30. Należy przypomnieć, że w ramach skargi o stwierdzenie nieważności zgodność z prawem zaskarżonego aktu prawnego powinna być oceniana w kontekście okoliczności faktycznych i prawnych istniejących w dniu, w którym ten akt został wydany²⁶.

26 — Wyrok z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawach połączonych 15/76 i 16/76 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. 321, pkt 7.

Z tej reguły wynika dokładniej, w zakresie pomocy państwa, że nie można zarzucać Komisji, iż nie wzięła ona pod uwagę okoliczności faktycznych, które nie były jej znane w chwili analizy zaskarżonego postępowania²⁷. Otóż z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że liczne dane zawarte w skardze na poparcie argumentacji rządu hiszpańskiego nie zostały podane do wiadomości Komisji w trakcie administracyjnej procedury dochodzenia. Bez względu na fakt, czy dane te pojawiły się po wydaniu zaskarżonej decyzji²⁸, czy nie zostały w stosownym czasie podane do wiadomości podmiotowi, który wydał decyzję²⁹, nie mogły być skutecznie przytoczone na poparcie zarzutu przedstawionego Trybunałowi. Zarzut oparty na błędzie w ustaleniach faktycznych, którego podstawą są te dane, nie może zostać uwzględniony.

31. Mimo że skarga jest lepiej udokumentowana niż akta sporządzone przez Komisję w trakcie przeprowadzonego przez nią dochodzenia, to z dokumentów dostarczo-

27 — Powołany w przypisie 19 wyrok z dnia 14 września 1994 r. w sprawach połączonych Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 31, oraz wyrok Sądu z dnia 6 października 1999 r. w sprawie T-110/97 Kneissl Dachstein przeciwko Komisji, Rec. str. II-2881, pkt 102.

28 — Na poparcie swojej argumentacji skarżąca uwypukla zwłaszcza zajęcie fabryki Vanosa w czerwcu 2002 r., przejęcie Vanosa przez spółkę akcyjną pracowników oraz upłynięcie składników majątku GEA ustalonych przez sąd krajowy pomiędzy marcem a październikiem 2002 r.

29 — Tak jest zwłaszcza w przypadku powołanych w skardze następujących okoliczności faktycznych: żądania ogłoszenia upadłości przez pracowników Vanosa w czerwcu 2001 r., odrzucenia tego wniosku przez właściwy sąd krajowy, prawdopodobnego zaprzestania działalności przez GEA i Vanosa w 2001 r., wypowiedzenia w dniu 20 grudnia 2001 r. porozumienia zawartego w dniu 6 listopada 1998 r. przez zakład ubezpieczeń społecznych, zebrani organizowanych w lipcu i listopadzie 2000 r. pomiędzy władzami podatkowymi a zarządzającymi tymi przedsiębiorstwami w celu nakłonienia tych przedsiębiorstw do wypełniania zobowiązań podatkowych.

nych Trybunałowi wynika też, że te akta są bardziej kompletne niż by to wynikało z zaskarżonej decyzji³⁰. Okazuje się, że dokonane zajęcia i ustanowione hipoteki nie były wymienione szczegółowo w omawianej decyzji. Komisja poprzestała w tej decyzji jedynie na stwierdzeniu faktu zajęcia nieruchomości i różnych aktywów³¹.

wydaje się i takie twierdzenie nie jest zresztą podnoszone, by zaskarżona decyzja była oparta na okolicznościach faktycznych rzeczowo nieściślych lub zniekształconych. Wobec powyższego zwykła nieściśłość co do faktów w uzasadnieniu nie może sama w sobie powodować niezgodności z prawem sentencji tej decyzji. Co za tym idzie, zarzut oparty na błędzie w ustaleniach faktycznych powinien zostać oddalony.

32. Czy należy z tego wywnioskować niezgodność z prawem zaskarżonej decyzji? Tak twierdzi skarżąca, znajdując w tych danych świadectwo swojego działania i należytej staranności, której władze dowiodły, prowadząc postępowanie upadłościowe. Komisja zaprzecza, by uwzględnienie tych danych mogło wystarczyć do zmiany przyjętej przez nią oceny. W ten sposób obie strony przyczyniają się de facto do nadania sprawie innego kierunku. Dla nich sedno dyskusji skupia się raczej na sposobie, w jaki okoliczności faktyczne zostały ocenione. Domniemana niezgodność z prawem jest dyskutowana jako konsekwencja oceny prawnej faktów, nie zaś błędu w ustaleniach faktycznych.

2) Błąd w ocenie prawnej okoliczności faktycznych

34. Należy postawić następujące pytanie: czy okoliczności faktyczne, z którymi mogła zapoznać się Komisja w trakcie przeprowadzonego przez nią dochodzenia, uzasadniają wniosek, że władze hiszpańskie nie wykazały należytej staranności? Innymi słowy, czy uwzględnienie całości okoliczności sprawy, w tym również tych okoliczności, które nie zostały ujęte w uzasadnieniu decyzji, zmieniłoby ocenę, która została dokonana? Te kwestie należy jeszcze wyjaśnić.

33. W tej kwestii trzeba w każdym razie uznać, że Komisja dysponuje pewną swobodą w ustalaniu i wyborze istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych. Jedynie, co może być jej zarzucone, to pominięcie przedstawienia pewnych okoliczności, które mogłyby być użyteczne dla analizy. Jednakże nie

35. Rząd hiszpański twierdzi, że Komisja, stosując kryterium wierzyciela prywatnego działającego z należytą starannością, nie wzięła w wystarczającym stopniu pod uwagę działań podjętych przez właściwe władze w celu zapewnienia ściągnięcia długów powstałych po zawarciu porozumień. Nie zostały uwidocznione działania, takie jak:

30 — Na co zwłaszcza wskazuje porównanie zaskarżonej decyzji z listem z dnia 29 listopada 2001 r., w którym władze hiszpańskie przedstawiły swoje uwagi w trakcie dochodzenia wszczętego przez Komisję.

31 — Punkty 37 i 44 uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

zajęcie ruchomości i nieruchomości, żądanie zajęcia rachunków bankowych wystosowane przez zakład ubezpieczeń społecznych w 2001 r., zajęcie mieszkań socjalnych, zajęcie znaków handlowych GEA, zajęcie wierzytelności głównych klientów tych spółek dokonane przez urząd administracji podatkowej w latach 1999–2001. Ten błąd doprowadził Komisję do błędnej oceny, zgodnie z którą „Królestwo Hiszpanii nie podjęło działań przewidzianych przez prawo hiszpańskie (odrębne postępowania egzekucyjne) w celu uniknięcia sytuacji, w której przedsiębiorstwa nadal prowadzą swoją działalność bez wypełniania swoich zobowiązań podatkowych oraz z tytułu ubezpieczenia społecznego”³². Komisja ustosunkowuje się do tych argumentów, odpowiadając, że zostały one podniesione z opóźnieniem i że są, w każdym razie, nieskuteczne. Fakt, że te środki nie zapobiegły znacznemu zwiększeniu się długów tych przedsiębiorstw po zawarciu porozumień, świadczy o nieudolności władz publicznych. Te ostatnie, występując w charakterze uprzywilejowanych wierzycieli, nie użyły wszystkich środków prawnych, które były w ich dyspozycji, aby zapobiec niepłaceniu przez te przedsiębiorstwa ich długów. W takiej sytuacji powinny były skorzystać z możliwości zażądania ogłoszenia upadłości omawianych przedsiębiorstw oraz upłynnienia ich aktywów.

36. Zanim wypowiem się w kwestii tego sporu, pragnę powrócić na chwilę do kryterium wierzyciela prywatnego działającego z należytą starannością, przedmiotu spornej kwalifikacji. Sformułowanie „wierzyciel prywatny” pozostaje tajemnicze w orzecznictwie, tym bardziej gdy zastępuje się je fikcją „hipotetycznego wierzyciela prywat-

nego”, w przypadku gdy wierzyciel publiczny dysponuje uprzywilejowanymi wierzytelnościami³³. Ta fikcja wymaga, moim zdaniem, podkreślenia jej szczególnego charakteru. „Prywatny wierzyciel działający z należytą starannością w gospodarce rynkowej” jest efektywnym podmiotem gospodarczym zdolnym do rozpoznania i zastosowania najbardziej odpowiednich środków dla realizacji określonego celu, jakim jest ściąganie jego wierzytelności.

37. Ten charakter efektywności pociąga za sobą w szczególności konieczność uwzględnienia ogółu czynników właściwych dla relacji, w której uczestniczy³⁴. Gdy skarżąca twierdzi, że Komisja udzieliła w innej decyzji odpowiedzi krańcowo różnej na podobne pytanie, Komisja słusznie odpowiada, że okoliczności tamtej sprawy były bardzo odmienne. W odróżnieniu od zaskarżonej decyzji tamta decyzja stwierdzała rozważną i aktywną postawę zakładu ubezpieczeń społecznych i Skarbu Państwa³⁵.

33 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego Jacobsa w powołanej w przypisie 14 sprawie DM Transport, pkt 36, i opinia rzecznika generalnego Mischa w powołanej w przypisie 5 sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, w której wyrok wydany został w dniu 12 października 2000 r., pkt 34.

34 — Jak orzekł Sąd w wyroku z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie T-152/99 HANSA przeciwko Komisji, Rec. str. II-3049, pkt 168, „gdy przedsiębiorstwo stojące w obliczu poważnego pogorszenia się jego sytuacji finansowej proponuje porozumienie lub serię porozumień, przedmiotem których jest uregulowanie długów w celu poprawienia jego sytuacji oraz uniknięcia likwidacji, każdy z wierzycieli musi wybrać pomiędzy, z jednej strony, kwotą oferowaną mu w ramach proponowanych porozumień a kwotą, z drugiej strony, którą według swoich szacunków powinien odzyskać po zakończeniu likwidacji przedsiębiorstwa. Na jego wybór ma wpływ szereg czynników, takich jak: jego charakter jako wierzyciela hipotecznego, uprzywilejowanego lub zwykłego, specyfika i wielkość ewentualnych gwarancji, jakie posiada, jego ocena szans uzdrowienia sytuacji przedsiębiorstwa, zysk, jaki byłby jego udziałem w razie likwidacji”.

35 — Decyzja Komisji 2003/283/W/E z dnia 27 listopada 2002 r. dotycząca środków przyjętych przez Królestwo Hiszpanii na rzecz Refractarios Especiales SA (Dz.U. 2003, L 108, str. 21).

32 — Punkt 47 uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

38. Należy również uściślić, że to kryterium nie ma sprawić, że władze publiczne zobowiązują na inne cele, które mają zostać osiągnięte w ramach postępowań upadłościowych. Władzom tym jest dozwolone uwzględnienie, jak w tym przypadku, „ogólnego i społecznego interesu zachowania miejsc pracy”³⁶. Jednakże powyższe może odnosić skutek tylko w ramach badania zgodności pomocy na podstawie art. 87 ust. 3 WE. W celu kwalifikacji pomocy państwa działania państwa nie ocenia się ze względu na wartość i znaczenie celów do osiągnięcia. Działanie to ocenia się w oparciu o efektywność działań podjętych w celu ochrony swoich interesów jako wierzyciela. W tym przypadku zachowanie władz publicznych powinno być oceniane jedynie z tego punktu widzenia.

39. W końcu należy przyjąć, że kryterium wierzyciela prywatnego nie wymaga żądania natychmiastowego ogłoszenia upadłości przedsiębiorstwa przeżywającego trudności³⁷. Zasadniczo nie można zarzucać władzom hiszpańskim zamiaru uniknięcia zaprzestania działalności tych przedsiębiorstw. Jest całkiem zrozumiałe, że wierzyciel prywatny, w którego dyspozycji są znaczne środki, ma interes w podtrzymywaniu przez pewien czas działalności zadłużonego przedsiębiorstwa, jeśli koszt natychmiastowej likwidacji okazuje się być większy niż koszt przyznania pomocy. Każdy wierzyciel przeprowadza porównanie, z jednej strony, zysku,

jaki może osiągnąć z szybkiej likwidacji przedsiębiorstwa, a z drugiej strony zysku, który byłby rezultatem krótkotrwałego zaniechania ściągania jego wierzytelności i kontynuacji działalności jego dłużnika.

40. Wydaje mi się, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału wybór na korzyść odstąpienia powinien spełniać przynajmniej trzy warunki. Po pierwsze, powinny a priori zostać osiągnięte zdolność do prowadzenia działalności gospodarczej oraz poprawa sytuacji finansowej przedsiębiorstwa³⁸. Po drugie, powinno zostać zrobione wszystko, aby zapobiec zaciąganiu nowych kredytów i gromadzeniu się nowych długów³⁹. Po trzecie, państwo powinno założyć ściąganie swoich wierzytelności w rozsądnym terminie⁴⁰.

41. Zastosowanie tej analizy do omawianego przypadku w oczywisty sposób osłabia pozycję rządu hiszpańskiego. O ile w chwili gdy po zawarciu porozumienia zdolność do prowadzenia działalności przedsiębiorstw mogła być jeszcze zakładana i ściąganie wierzytelności było realne w rozsądnym terminie, o tyle wydaje się, że nie zostały uruchomione najskuteczniejsze procedury, aby zapobiec nagromadzeniu się nowych długów. Ten brak efektywności i należytej staranności wykazany został zwłaszcza w odniesieniu do trzech aspektów.

36 — Ten niepokój przebiega zwłaszcza z uzasadnienia porozumienia zawartego pomiędzy zakładem ubezpieczeń społecznych a Vanosa w dniu 6 listopada 1998 r.

37 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego Mischa w powołanej w przypisie 5 sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, w której wyrok wydany został w dniu 12 października 2000 r., pkt. 36.

38 — Przypomnijmy, że to wymaganie zawarte jest w wytycznych Komisji dotyczących pomocy państwa na rzecz wspomagania i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności i zostało sformułowane przez Trybunał w powołanym w przypisie 19 wyroku z dnia 14 września 1994 r. w sprawach połączonych Hiszpania przeciwko Komisji, jako warunek spójności pomocy w restrukturyzacji przedsiębiorstw, nawet zanim wytyczne zostały opublikowane.

39 — Zobacz powołany w przypisie 14 wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt. 47.

40 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego Jacobsa w powołanej w przypisie 14 sprawie DM Transport, pkt. 38.

42. Po pierwsze, wspomniany brak efektywności i należytej staranności wpływa z późnego użycia środków. Zajęcia, na które powołała się skarżąca w następstwie postępowań dotyczących zaprzestania płacenia długów, zostały dokonane dopiero od końca 2000 r., czyli więcej niż trzy lata od oświadczenia o zaprzestaniu płacenia długów. Kiedy w końcu władze hiszpańskie zdecydowały się na zerwanie porozumień i wznowienie postępowań egzekucyjnych, nagromadzone długi uczyniły jakiegokolwiek ściąganie należności wysoce nieprawdopodobnym⁴¹. To opóźnienie w działaniu okazało się tym bardziej oczywiste, że strony uznały, iż wierzyciele prywatni byli szybsi niż wierzyciele publiczni w żądaniu wykonania zabezpieczeń hipotecznych i zgłoszenia wniosku o otwarcie postępowania upadłościowego Vanosa. Brak staranności wynika po drugie z nieskuteczności użytych środków. Z dokumentacji wynika, że wykonane zajęcia wywołały bardzo ograniczony skutek. Zresztą zwykły „nacisk” wywierany przez wierzycieli publicznych nie może zrekompensować, wbrew twierdzeniu skarżącej, braku bezpośredniego działania. Poza tym, że realne skutki takiego nacisku pozostają hipotetyczne, to jedyny możliwy, powoływany skutek (zamknięcie przedsiębiorstw) jest różny od pożądanego celu, jakim jest ściąganie wierzytelności. W końcu nieskuteczność i brak staranności są potwierdzone przez niekompetencję, jaką wykazały się władze hiszpańskie. Fakt, że Królestwo Hiszpanii nie było w stanie podać dokładnej kwoty należnych podatków, jest już wyznacznikiem pewnej niedbałości. Ale należy stwierdzić również, że władze publiczne nie potrafiły stwierdzić z pewnością, jak przedstawia się stan działalności omawianych

przedsiębiorstw. Będąc daleko od usprawiedliwiania niewypełnienia zobowiązań podatkowych przez GEA, jak twierdzi skarżąca — taki brak informacji wskazuje na brak czujności ze strony właściwych władz.

43. Skarżąca sugeruje na zakończenie, że większa staranność odpowiednich służb nie pozwoliłaby na szybsze wypowiedzenie porozumień. To wynika z samego funkcjonowania administracyjnego mechanizmu ściągania wierzytelności⁴². Jednakże jest utrwalone w orzecznictwie, że domniemane trudności natury praktycznej i administracyjnej nie mogą usprawiedliwiać niezastosowania środków niezbędnych do wypełniania podstawowych postanowień Traktatu⁴³ i, w tym przypadku, wykonania decyzji zezwalającej na pomoc w restrukturyzacji.

44. Wobec powyższego, biorąc pod uwagę okoliczności leżące u podstaw sprawy, trudno jest nie przyznać, że wierzyciel działający z należytą starannością miałby wszelki interes w wypowiedzeniu porozumień i doprowadzeniu do likwidacji tych przedsiębiorstw w jak najkrótszym czasie. Przypomnieć należy, że analiza sytuacji tych przedsiębiorstw powinna być zostać wpisana w ramy planu restrukturyzacyjnego, którego zastosowanie było obwarowane bezwzględnym warunkiem nieprzyznawania nowej pomocy, w tym również w formie odstąpienia od ściągania niezapłaconych wierzytelności⁴⁴. Stwierdzony fakt, że porozumienia

41 — Należy przypomnieć, że dla omawianego okresu od stycznia 1997 r. do stycznia 2001 r. nagromadzone przez GEA długi jedynie z tytułu składek płaconych przez pracodawcę wynosiły 2 582 880 484 ESP, z czego 166 937 745 ESP zostało spłacone. Dług spółki zależnej Vanosa dla tego samego okresu i z tego samego tytułu wynosił 557 166 270 ESP, z czego 105 989 762 ESP zostało spłacone.

42 — Replika, str 14.

43 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie C-18/95 Terhoeve, Rec. str. I-345, pkt 45.

44 — Punkt 50 uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

były naruszane od chwili ich zawarcia, wskazywał wystarczająco sposób podejścia, jaki należało przyjąć. Ten brak reakcji ze strony władz hiszpańskich, pomimo poinformowania ich o sytuacji, stanowi pomoc państwa.

45. Uważam, że należy uwzględniając okoliczności niniejszej sprawy, Komisja poprawnie zastosowała kryterium wierzyciela prywatnego. Podobnie jak inne badane zarzuty, zarzut oparty na błędzie w ocenie prawnej okoliczności faktycznych powinien zostać oddalony.

IV — Wnioski

46. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi:

- 1) oddalić skargę;

- 2) obciążyć Królestwo Hiszpanii kosztami postępowania.